

Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Die 2013 in Gang gebrachten Verhandlungen über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der EU für die Zeit bis 2020¹ (7. UAP) konnte abgeschlossen werden. Das Europäische Parlament stimmte in seiner ersten Lesung im Oktober 2013 dem Entwurf mit einigen Änderungsvorschlägen zu, so dass das Programm im November 2013 – 16 Monate nach Ablauf des 6. UAP im Juli 2012 – endlich verabschiedet werden konnte.

Hauptziele des neuen UAP und der umweltpolitischen Strategie der EU bis 2050 sind: Schutz von Naturkapital; ressourcenschonendes, nachhaltiges und CO₂-armes Wirtschaften; Gesundheitsschutz und Lebensqualität der EU-Bürger; Anwendungsverbesserung des EU-Umweltrechts und Stärkung der Umwelt-Governance; Verbesserung der wissenschaftlichen Fundierung der Umweltpolitik; Investitionssicherung in Umwelt- und Klimapolitik sowie angemessene Preisgestaltung; Politikkohärenz und Verbesserung von horizontaler Integration von Umweltbelangen; Städtische Nachhaltigkeit; und die Steigerung der Reaktionsfähigkeit der EU auf Umwelt- und Klimaprobleme. In seiner Grundausrichtung ist das 7. UAP eng mit der ‚Europa 2020‘-Strategie² und den mit ihr verbundenen Großstrategien³ verknüpft.

Nach der Einigung über den LIFE-Gesamtfinanzrahmen von 3.456 Mio. Euro kamen 2013 auch die Verhandlungen über das neue Finanzierungsprogramm für Umwelt und Klimapolitik (LIFE, 2014-2020)⁴ offiziell zum Abschluss. LIFE 2014-2020 soll das LIFE+-Programm an die Ziele der ‚Europa 2020‘-Strategie anpassen. Es enthält ein Umwelt- sowie ein Klima-Unterprogramm.

In Vorbereitung der Frühjahrstagung des Europäischen Rates beriet der Umweltrat die bessere Integration grüner Wirtschaftsprioritäten in die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten und in das ‚Europäische Semester‘. Im Hinblick auf den Jahreswachstumsbericht 2014 und die Ökologisierung des ‚Europäischen Semesters‘ besonders relevant waren dabei die Einbindung der Umweltministerien in die Vorbereitung der nationalen Reformprogramme zur besseren Ausschöpfung des Wachstumspotentials von CO₂-Reduktion und Ressourcenschonung, die Festlegung diesbezüglicher nationaler Ziele und Strategien sowie die stärkere strategische Betonung des nachhaltigen Wachstums und grünen Wirtschaftens im EU-Jahreswachstumsbericht selbst. Auch die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen (besonders für fossile Brennstoffe), gesteigerte Energieeffizienz, Ökoinnovationen, Umweltsteuern anstelle der Besteuerung des Faktors Arbeit sowie verbessertes Müll- und Wassermanagement sollten in Zukunft verstärkt genutzt werden.⁵

1 KOM(2012) 710.

2 KOM(2010) 2020.

3 EU-Klima- und Energiepaket (http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm), Fahrplan für eine CO₂-arme Wirtschaft (KOM(2011) 112), der EU- Biodiversitätsstrategie (KOM(2011) 244), Fahrplan für Ressourceneffizienz (KOM(2011) 571) und ‚Innovationsunion‘-Initiative (KOM(2010) 546).

4 KOM(2011) 874.

Im Hinblick auf die Anwendung des EU-Umweltrechts bestanden Ende 2012 272 laufende Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung. Davon waren 63 Verfahren 2012 neu eingeleitet worden. 588 neue Beschwerden über fehlerhafte Umsetzung und Anwendung sowie 131 bearbeitete Beschwerden, zu denen mit Hilfe des EU-Piloten bilaterale Gespräche eröffnet wurden, waren in der Umweltpolitik zu verzeichnen. Die am häufigsten betroffenen Beschwerdebereiche waren Naturschutz (200), Umweltverträglichkeitsprüfungen (80), Abfall (70) und Wasser (60). 84 EU-Piloten wurden mit der Einleitung förmlicher Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen. Mit insgesamt 400 offenen Fällen betraf das EU-Pilot-Verfahren Ende 2012 am häufigsten die Umweltpolitik. Hinzu kamen 386 neue Verfahren von Amts wegen.⁶

Abfallpolitik

Der Umweltrat nahm im Juni 2014 Kenntnis vom Verhandlungsstand des Richtlinien-vorschlags (RL) zur Verringerung der Verwendung von leichten Kunststofftüten. Die RL soll im Hinblick auf die Umweltverschmutzung durch Kunststofftragetaschen (speziell auch im Meer) zur Abfallvermeidung und Ressourcenschonung beitragen und die Verwendung von Kunststofftüten mit einer Wandstärke unter 0,05 Millimeter in der EU verringern. Das Europäische Parlament hatte im April 45 Änderungsvorschläge verabschiedet, die teilweise in den revidierten Entwurfstext eingingen. Punkte, in denen die Vorschläge des Europäischen Parlaments aufgenommen wurden, sind die Option des Verbots der kostenfreien Abgabe von und die Preisfestlegung für Kunststofftüten; ein Verwendungsverbot gefährlicher chemischer Stoffe bei deren Herstellung; nationale Maßnahmenflexibilität je nach Umweltauswirkungen, Langlebigkeit und vorgesehenem Gebrauch der Kunststofftüten und ein zeitlich flexibler Umsetzungsrahmen. Im weiteren Verhandlungs-verlauf wurden sowohl von der Kommission, als auch vom Umweltrat trotz allgemeiner Einigkeit über die Ziele des Entwurfs weiterer Erörterungsbedarf angemeldet.⁷

Zur Änderung der Verordnung (VO) über die Verbringung von Abfällen führte der Rat im Oktober 2013 einen Gedankenaustausch durch. In dessen Mittelpunkt standen der Geltungsbereich der VO sowie deren Balance zwischen Vereinheitlichung von Mindestanforderungen, nationaler Flexibilität und Ressourcenbindung durch Kontrollplanung und Kontrolle. Die ursprüngliche VO⁸ enthielt lediglich eine allgemeine Beschreibung von Kontrollauflagen, was in der Vergangenheit zu einem Abfalltourismus über Länder mit niedrigen Kontrollmaßnahmen geführt hat. Der neue VO-Vorschlag soll diese Lücke schließen und schlägt schärfere Auflagen für die Kontrollplanung von Abfallverbringungen sowie verstärkte Einzelfallkontrolle im Verdachtsfall vor. Der Rat begrüßte die Verstärkung der Kontrollmöglichkeiten, gab jedoch zu bedenken, dass zu starke Detailvorgaben die Wirksamkeit in den jeweils unterschiedlichen nationalen Systemen beeinträchtigen könnten. Ebenso wurde die obligatorische Veröffentlichung der Kontrollplanung nicht einheitlich unterstützt, da diese wesentliche Details der nationalen Maßnahmen öffentlich machen würde und somit die illegale Verbringung weiterhin unterstützen könnte. Die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse wurde dagegen begrüßt.⁹

5 Rat 7094/14, 6349/14, 15803/13.

6 COM(2013) 726.

7 COM(2013) 761, Rat 10869/1/14 REV 1, 10145/14, 15845/13, 17758/13.

8 VO (EG) Nr. 1013/2006.

Invasive gebietsfremde Arten

Die Kommission legte im September 2013 den VO-Entwurf über die Prävention und Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten vor. Mit ihm soll ein Rahmen geschaffen werden, der den nachteiligen Einfluss invasiver gebietsfremder Arten auf Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU verhindern, verringern und abschwächen hilft. Ebenso sollen wirtschaftliche Schäden und deren soziale Auswirkungen eingegrenzt werden. Der Vorschlag beinhaltet die Verpflichtung zur umfassenden Untersuchung der Einschleppungs- und Ausbreitungswege invasiver gebietsfremder Arten, Maßnahmen zur Vermeidung der unbeabsichtigten Verbreitung gebietsfremder Arten, die Entwicklung eines Frühwarnsystems, Sofortmaßnahmen und die Verbreitungskontrolle. Die öffentliche Orientierungsaussprache im Rat im Dezember 2013 konzentrierte sich auf die Liste invasiver gebietsfremder Arten sowie den Maßnahmenzuschnitt auf biogeografische Regionen innerhalb der EU. Die Minister unterstrichen die Bedeutung eines EU-weiten Systems zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten, der Aktualisierung der betreffenden Artenliste sowie der regionalen Zusammenarbeit. Nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament im April 2014 stehen die weiteren Verhandlungen über dessen Änderungsanträge aus. Letztere beziehen sich u.a. auf die nicht begrenzte, offene Artenliste und die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit.¹⁰

Genetisch veränderte Organismen

Im Juni 2014 erzielte der Rat politische Einigung über den Entwurf zur Änderung der RL 2001/18/EG betreffend die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von genetisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen. Die RL ermöglicht es den Mitgliedstaaten, für die Beschränkung oder das Verbot des GVO-Anbaus andere als ökologische oder gesundheitliche Gründe anzugeben. Sie sieht vor, die Genehmigungsbeantragung für die EU auf EU-Ebene und die nationale Beantragung in den Mitgliedstaaten, in denen ein Anbau geplant ist, miteinander zu verknüpfen. Die Anträge auf Anpassung des geografischen Geltungsbereichs sollen nur durch die Kommission entschieden werden. Das Ausbleiben einer fristgerechten Antwort der Kommission soll dabei als Zustimmung gewertet werden. Die RL umfasst des Weiteren eine Liste möglicher Einschränkungs- bzw. Verbotgründe für den Anbau und regelt Genehmigungsfristen und -zuständigkeiten für die Anpassung des geografischen Geltungsbereichs von Genehmigungen. Für diese Anpassung wurden Übergangsfristen von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie festgehalten. Die weiteren Verhandlungen finden gegen Ende 2014 statt.¹¹

Luftreinhaltung

Mit dem neuen Maßnahmenpaket für saubere Luft für Europa zielt die EU auf die Verringerung der Auswirkungen schädlicher Emissionen aus Industrie, Verkehr, Energieerzeugung und Landwirtschaft auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt ab. Es resultiert aus der Überprüfung der EU-Politik zur Luftqualität und wurde dem Rat im März 2014 vorge-

9 Rat 12633/13, 13873/13, 14620/13,

10 COM (2013) 620, Rat 13457/13, 16432/1/13, 17758/13.

11 COM (2010) 375, Rat 7094/14, 10869/1/14 REV 1.

legt. Das Paket umfasst das Programm ‚Saubere Luft für Europa‘, die überarbeitete RL über nationale Emissionshöchstmengen und den RL-Vorschlag zur Verringerung der Verschmutzung durch mittelgroße Feuerungsanlagen.¹² Durch die Kombination dieser Maßnahmen sollen neue Luftqualitätsziele für den Zeitraum bis 2030 festgelegt werden, die Luftqualität in Städten verbessert und internationale Kooperation sowie Innovation gefördert werden (‚Saubere Luft für Europa‘); strengere jährliche Emissionshöchstgrenzen für sehr relevante Schadstoffe etabliert werden, um die EU-Verpflichtungen unter dem Göteborg-Protokoll zu berücksichtigen (RL über nationale Emissionshöchstmengen) und Emissionen kleinerer Kraftwerke und Industrieanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 1 Megawatt und weniger als 50 Megawatt verringert werden (RL-Vorschlag zu mittelgroßen Feuerungsanlagen). Der Rat führte im Juni 2014 eine Orientierungsaussprache zu den zwei RL-Vorschlägen durch, die sich besonders mit den Aspekten Flexibilität und Ausnahmen zum Geltungsbereich befasste. Einige Minister äußerten sich bezüglich der Feuerungsanlagen skeptisch in Bezug auf die vorgeschlagenen Emissionshöchstgrenzen und unterstrichen die Relevanz fallbezogener Flexibilität, wie zum Beispiel durch die Unterscheidung nach Anlagenart und verwendetem Brennstoff. Die Differenzierung der Umsetzungsfristen nach neuen und bestehenden Anlagen wurde begrüßt. Bezogen auf die nationale Emissionshöchstmengen wurden die bis 2030 zu erreichenden Höchstmengen von einigen Delegationen als möglicherweise zu ehrgeizig eingestuft und die eingehendere Analyse der Auswirkungen des Vorschlags auf den Agrarsektor eingefordert. Die Einbeziehung aller Wirtschaftssektoren und das schrittweise Vorgehen fand jedoch breite Zustimmung.¹³

Klimapolitik

Im Januar 2014 legte die Kommission die Mitteilung ‚Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030‘ vor.¹⁴ Darin unterstrich sie die zentrale Bedeutung der Energieeffizienz, der Verpflichtung zur Senkung der Treibhausgasemissionen (um 40% gegenüber 1990) durch ausschließlich EU-interne Maßnahmen sowie der Festlegung des Anteils erneuerbarer Energien (mind. 27% des Energieverbrauchs) als Kernelemente der Entwicklung beider Politikbereiche bis 2030. Übergeordnetes Ziel des neuen Rahmens ist es, ein Gleichgewicht zwischen ökologischer Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und der Sicherheit der Energieversorgung herzustellen. Indikatoren gestützte Prozesse und neue Governance-Strukturen sollen die Bewertung und Umsetzung des neuen Rahmens unterstützen sowie Politikkohärenz und -integration gewährleisten. Der Vorstellung der Mitteilung folgte deren intensive Prüfung durch Umweltrat, Europäischen Rat und die informelle Ministertagung in Athen im Mai 2014. Einigkeit bestand während der Beratungen über die zentrale Bedeutung der Treibhausgasreduktion, des Emissionshandelssystems, des Lastenausgleichs und der Flexibilitätserhöhung über Maßnahmenentscheidungen auf mitgliedstaatlicher Ebene. Unterschiedliche Positionen wurden im Hinblick auf Zielvorgaben und Zeitpläne deutlich. Zur Vorbereitung der Information der Staats- und Regierungschefs zum Fortschritt der entsprechenden Arbeiten und zur Festlegung des endgültigen Maßnahmenpakets führte der Rat im Juni 2014 eine zweite öffentliche

12 COM (2013) 918, COM(2013) 920, COM(2013) 919.

13 COM IP/13/1274, Rat 7094/14, 10112/14, 10869/1/14 REV 1.

14 COM(2014) 15.

Orientierungsaussprache durch, die sich insbesondere auf den Beitrag einzelner Wirtschaftssektoren zur Emissionsreduzierung und auf die notwendigen Umsetzungsinvestitionen bezog. Eine endgültige Einigung ist für Oktober 2014 vorgesehen.¹⁵

Zur Ratifizierung und technischen Umsetzung des ‚Doha-Abkommens‘ legte die Kommission im November 2013 Vorschläge für ein Gesetzgebungspaket vor. Diese umfassen neben der Ratifizierungsentscheidung auch die Überarbeitung des Überwachungssystems für Treibhausgasemissionen in der EU. Der erste Schritt zur Umsetzung ist die Übermittlung des sogenannten ‚Emissionsbudgets‘ der EU für den zweiten Verpflichtungszeitraum ab April 2015. Zur Vorbereitung dieses Gesamtbudgets müssen die Mitgliedstaaten ihre Berichte bis Januar 2015 vorlegen. Angestrebt wird eine Ratifizierung bis Mitte Februar 2015, um die Position der EU im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen zu stärken. Im März 2014 nahm der Rat Kenntnis vom aktuellen Sachstand des Ratifizierungsprozesses.¹⁶

Im Oktober 2013 legte der Rat die Verhandlungspositionen der EU für die 19. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (UNFCCC COP 19) und die neunte Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 9) in Warschau im November 2013 fest. Die Umsetzung der bestehenden Beschlüsse, Fortschritte in beiden Teile der Durban-Plattform für verstärktes Handeln¹⁷ sowie ein zielstrebigeres Vorgehen der EU-Klimadiplomatie standen dabei im Vordergrund. Wesentliche Punkte der EU-Positionen waren die schnelle Ratifizierung des Doha-Abkommens, die Intensivierung der Finanzierung von sinnvollen Klimaschutzmaßnahmen und eine transparente Umsetzung zur Unterstützung der Entwicklungsländer sowie die Verbesserung bestehender und die Entwicklung neuer marktgestützter Mechanismen. Als Zielvorgaben für die COP 19 formulierte der Rat u.a. einen Zeitplan für die Vorbereitung quantifizierbarer, vergleichbarer und ehrgeiziger nationaler Verpflichtungsvorschläge im Jahr 2014, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung bestehender Beschlüsse, die Intensivierung der Beratungen im Rahmen der Durban-Plattform, die schnelle und ehrgeizige Schließung der Lücke bei den Reduktionszielen für den Zeitraum bis 2020 sowie die Schaffung der Voraussetzungen für eine einheitliche, ehrgeizige, auf alle Staaten anwendbare und rechtsverbindliche globale Übereinkunft bis spätestens 2015. Zudem wurden die Transparenz und Vergleichbarkeit nationaler Anstrengungen als ebenso zentral angesehen, wie ein gemeinsamer Rahmen für Überwachung, Berichterstattung und Nachprüfung. Auch die Notwendigkeit der Einführung eines sich dynamisch entwickelnden Spektrums von Verpflichtungen und die Einbindung der internationalen Luft- und Seefahrt wurden unterstrichen. Der Rat mahnte darüber hinaus Vorschriften zur Erfassung von Umweltwirksamkeit, die Vermeidung von Doppelerfassung und neue Verfahren für REDD+ an und betonte die Bedeutung von Anpassungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen des Klimawandels. Eine gesteigerte internationale Kooperation bei der Anhebung der Reduktionsziele im Zeitraum bis 2020 wurde wie auch in der Vergangenheit als wesentlich angesehen.

Die zum Teil sehr konfliktgeladenen COP 19/CMP 9-Verhandlungen erfüllten schließlich wesentliche der von der EU formulierten Forderungen. Sie resultierten in einem kon-

15 Rat 7094/14, 10180/14, 10869/1/14 REV 1.

16 Rat 7019/14, 10869/1/14 REV 1.

17 Entwicklung eines Rechtsinstruments und Verfahren für die Anhebung der globalen Reduktionsziele für die Zeit bis 2020.

kreten Fahrplan für die Verhandlungen zu einem neuen Klimaabkommen im Jahr 2015, der Umsetzungsbeschleunigung bisheriger Entscheidungen sowie der Bereitschaft der Vertragsparteien, die Festlegung ihrer nationalen Beiträge zur neuen Übereinkunft voranzutreiben und diese rechtzeitig vor den abschließenden Verhandlungen 2015 in Paris zu übermitteln. Darüber hinaus wurde ein Rahmen für nationale Überwachung, Berichterstattung und Nachprüfung verabschiedet. Ergebnisse wurden auch bei der Emissionsreduktion aus Entwaldung und Waldschädigung erzielt (,Warschau-Rahmen für REDD+‘). Emissionsreduktionen in Entwicklungsländern sollen zukünftig unabhängig überprüft werden. Zudem wurde eine Berechnungsbasis für Emissionsminderungen definiert. Darüber hinaus wurde der Schutz der Wälder u.a. durch ein ergebnisorientiertes Finanzierungssystem gestärkt, die wesentlichen Eckpunkte der Kapitalisierung des Grünen Klimafonds mit 105 Mio. US-Dollar beschlossen¹⁸ sowie Maßnahmen zur Minderung von Langzeitklimaschäden verabschiedet. Wesentliche Forderungen der Entwicklungsländer wurden in Bezug auf die Verabschiedung eines sogenannten ‚Warschau-Mechanismus‘ zum Umgang mit klimabedingten Verlusten und Schäden durch Wetterkatastrophen erfüllt. Dessen Maßnahmen, Strukturen und Verfahren sollen während der Klimakonferenz im Dezember 2014 in Lima festgelegt werden. Eine Arbeitsgruppe soll bis Sommer 2015 ein Umsetzungsprogramm für den Warschau-Mechanismus vorlegen. Im Hinblick auf Finanzhilfen und die Kapitalausstattung des Grünen Klimafonds hatte sich besonderes Konfliktpotential zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten während der Verhandlungen abgezeichnet. Dieser sollte nach Auffassung der Entwicklungsländer bereits ab 2016 mit 70 Milliarden US-Dollar pro Jahr ausgestattet werden. Aufbauend auf den bisherigen internationalen Verhandlungen soll 2015 in Paris eine globale Übereinkunft zur Kyoto-Nachfolge erzielt werden. Die von Polen initiierte Troika aus polnischer, peruanischer und französischer Präsidentschaft soll die Kohärenz der Verhandlungen bis zu deren Abschluss unterstützen.¹⁹

Weiterführende Literatur

- Christoph Böhringer: Two Decades of European Climate Policy: A Critical Appraisal, in: *Review of Environmental Economics and Policy* 8(1), 2014, S. 1-17.
- Claudia Kemfert/Christian von Hirschhausen/Casimir Lorenz: Europäische Energie- und Klimapolitik braucht ambitionierte Ziele für 2030, in: *DIW-Wochenbericht* 81.10, 2014, S. 175-185.
- Andrew Jordan/Rüdiger K.W. Wurzel/Anthony R. Zito: Still the century of ‘new’ environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity, in: *Environmental Politics*, 22(1), 2013, S. 155-173.
- Bert Metz/Mike Hulme: *Climate policy options post-2012: European strategy, technology and adaptation after Kyoto*, New York 2013.

18 Ca. 90% dieser Summe werden von EU-Staaten aufgebracht. Bis 2020 sollen die Mittel bis auf 100 Milliarden US-Dollar jährlich ansteigen. Die Mittelzuweisung soll nach ökologischen, sozialen und finanziellen Kriterien ausgerichtet werden.

19 Rat 14620/13, 17640/13, 17758/13.